

А.Б. Багандов. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. М., 2007.

Монография посвящена исследованию правовой природы механизма лицензирования в России, принципов и особенностей лицензирования, критериев определения и системы лицензируемых видов деятельности и правореализующей деятельности органов, а также научно-теоретическому исследованию перспектив развития лицензионного законодательства. Это проблематика института разрешительной системы – одно из ведущих в сфере административного права.

Книга состоит из четырех глав: “Лицензирование как правовая и государственно-управленческая категория”, “Административно-правовой режим лицензирования в Российской Федерации”, “Административно-правовой механизм лицензирования в системе государственного управления в Российской Федерации” и “Перспективы совершенствования лицензионного законодательства Российской Федерации”. Сконцентрируем внимание на обобщениях и выводах.

Система субъектов лицензирования состоит из четырех взаимосвязанных и взаимообусловленных групп. Первая – подвластные субъекты – хозяйствующие субъекты – юридические лица и индивидуальные предприниматели. Вторая – властные субъекты – органы государственной власти, на которые в соответствии с нормами лицензионного законодательства возложены функции по лицензированию того или иного вида деятельности. Третья группа – территориально-государственные образования, в отношении которых законодательством предусмотрено участие в формировании и реализации лицензионного законодательства. Четвертая группа – другие субъекты. Последнюю группу, в свою очередь, необходимо подразделить на две подгруппы: соискатели лицензии на стадии подачи документов на получение лицензии или обжалования отказа в выдаче лицензии и лицензиаты, например физические лица, приобретающие огнестрельное оружие и патроны к нему, или нотариус, занимающийся нотариальной деятельностью в соответствии с полученной лицензией. Перечисленные и другие аспекты затрагивают интересы и права многих сотен тысяч людей.

В работе говорится, что формой государственного регулирования предпринимательской деятельности является лицензирование, выступающее одним из способов обеспечения баланса между публичными и частными интересами. Без лицензирования определенных видов деятельности невозможно вхождение и эффективное функционирование предпринимателей в хозяйственном обороте. Российское государство второй половины XIX–начала XX вв. знало аналоги лицензирования предпринимательской деятельности. В нынешнем варианте лицензирование предпринимательской деятельности в нашей стране появилось сравнительно недавно, теоретическая база в достаточной мере не разработана, и между представителями науки административного права и гражданского права продолжают дискуссии о при-

надлежности института лицензирования. Вопросы повышения эффективности влияния и качества управления, в том числе исполнительной власти, все более выдвигаются на передний план. Многочисленные экономические кризисы последних 15 лет свидетельствуют об этом. Как следствие анализа становления рыночной экономики в нашей стране важным представляется вывод о необходимости разработки адекватного управленческого механизма, который позволит бы обеспечить эффективное функционирование рыночных механизмов и одновременно гарантировать соблюдение публичных интересов общества и государства, частных интересов граждан.

Новизна проведенного исследования выражается в более четком формулировании ключевых для лицензионного права понятий, таких как “лицензия”, “лицензирование”, “лицензионный контроль” и “лицензионное производство”; выстраивании четкой системы принципов лицензионного законодательства как института административного права; сравнительно-правовом анализе федеральных законов “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 25 сентября 1998 г. и от 8 августа 2001 г. как выразителей разных этапов развития лицензионного законодательства в России; обосновании необходимости в ближайшем будущем принятия единого кодифицированного акта в этой сфере – Лицензионного кодекса Российской Федерации.

Выделим также предложения А.Б. Багандова о необходимости предусмотреть в проекте Лицензионного кодекса Российской Федерации деление процесса выдачи лицензии на обязательные и факультативные стадии: первая (обязательная) стадия – подача нужных документов в лицензирующий орган; вторая (обязательная) стадия – проверка и рассмотрение представленных документов; третья (факультативная) стадия – назначение и проведение предлицензионной экспертизы; четвертая (обязательная) стадия – принятие решения о выдаче лицензии или об отказе в ее выдаче; пятая (факультативная) стадия – обжалование отказа в выдаче лицензии; шестая (факультативная) стадия – проведение независимой экспертизы при обжаловании в административном порядке соискателем лицензии отказа лицензирующего органа в выдаче лицензии; седьмая (обязательная) стадия – оформление и выдача документа, подтверждающего наличие лицензии.

Вышесказанное не означает отсутствия резервов и проблем в исследовании вопросов данной рассматриваемой сферы административного права. Подчеркнем и кратко выделим следующие аспекты, грани. Прежде всего это – проблемы юридической ответственности¹

¹ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность. М., 2005.

применительно к режиму лицензирования. Автор монографии ранее в своей книге “Лицензионное право РФ” (М., 2004) касался этих вопросов. В частности, в гл. 5 “Ответственность в лицензионном праве” выделялись: административная ответственность, гражданско-правовая ответственность, уголовная ответственность и частично раскрывалось их правовое содержание. К сожалению, этот важный и малоисследованный аспект остался в монографии без достаточного внимания и продолжения.

Представляется более четким и обоснованным говорить о лицензировании не только применительно к отдельным сферам государственного управления, но о более высоком уровне – о **целостности совокупности** основных видов лицензирования, т.е. **о системе** лицензирования в основных сферах жизнедеятельности: экономической, социальной, административно-политической и др. Причем при характеристике экономической сферы в целях раскрытия ее полиструктурности и “прозрачности” отчетливее различать составные части, основные элементы: промышленность, энергетику, строительство, сельское хозяйство, а также сферу коммуникаций, которые, взятые вместе, позволят “увидеть” и рассматривать проявление особенности функционирования лицензирования в этой комплексной многомасштабной сфере.

И еще один принципиальный момент – это концепция лицензионной деятельности государства, которая

представлена в виде § 4 главы и помещена в конце монографии. Дело, конечно, не только в этом факте, но в формулировании самой названной концепции.

Ни в коем случае не “принижая” значимости и полезности суждений, определений, выводов, содержащихся в данном параграфе, по-видимому, стоило бы развернуть фундаментальные обобщения о лицензионной деятельности, которые имеются в детализирующей части книги, причем с учетом наличия существенных резервов в этом отношении, например и в частности о борьбе с правовым нигилизмом в сфере лицензирования, со злоупотреблением правом и “теневым” правом; о применении требований науки об объективно необходимых функциях управления; об ограничении и преодолении административных барьеров в рассматриваемой сфере, как, впрочем, и в других отраслях.

Эти замечания, упоминания о резервах и проблемах, а также перечисленные выше дополнения не колеблют общей положительной оценки книги. Полагая, что рецензируемая монография А.Б. Багандова – заметный шаг в сфере административного права, и надеемся, что она привлечет внимание всех, кто интересуется проблематикой этой отрасли права, ее ведущих институтов.

Б.Н. Габричидзе, доктор юрид. наук, проф.